

УДК 303

Е.Е. Секирина

Российский университет дружбы народов

г. Москва, Россия

gosmun-manager@yandex.ru

ОЦЕНКА ПЕРСПЕКТИВ СОЦИАЛЬНО-ЭКОНОМИЧЕСКОГО РАЗВИТИЯ ТЕРРИТОРИАЛЬНО-ОБЩЕСТВЕННОГО САМОУПРАВЛЕНИЯ

**[Sekirina E.E. Assessment of prospects of social and economic development
of territorial public self-government]**

In modern Russia there is a process of development of system of local self-government, that is a result to the pervasive participation of the citizens in the solution of the local importance. It goes without saying, that local self-government represents the processing of the direct participation of citizens in management, a manifestation of their civil position. This article analyzes the territorial public self-government as a subject of local self-government. The author focuses on the development problem of territorial public self-government in Russia as a set of factors stimulating civil initiatives on the local level and expansion of their activities scales.

Key words: community, local government, social initiatives, local territory and community, civil society.

Федеральный закон № 131–ФЗ от 06.10.2003 г. «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» (далее – Федеральный закон № 131-ФЗ от 06.10.2003 г.) определил рамочное представление о таком социальном явлении как территориальное общественное самоуправление [5, с. 1]. На протяжении почти 7 лет действия Федерального закона № 131-ФЗ от 06.10.2003 г. этот факт предоставил простор для различных толкований о данном социальном явлении и оценки эффективности его применения.

Исходя из положений вышеупомянутого Федерального закона, одним из приоритетных направлений организации местного самоуправления в России является создание широкого спектра социальных практик в области самоорганизации на местном уровне, так называемого «неструктурированного социума» [3, с. 36]. В этой связи, территориальное общественное самоуправление как естественная форма самоорганизации локального общества, выступает в качестве одной из форм «неструктурированного со-

циума», обеспечивая посреднические «услуги» между отдельной личностью и институционализированными структурами публичной власти.

Территориальное общественное самоуправление как форма общественной самодеятельности, созданная для реализации гражданских прав на территории муниципального образования, означает всестороннее активное участие местного населения в жизни локального сообщества, как единственное возможное условие его функционирования. Отметим слаженный союз ценностей отдельного индивидуума и принципов коллективизма, находящий свое отражение в данной социальной практике.

Многие специалисты в данной области сходятся во мнении, что территориальное общественное самоуправление занимает одно из центральных мест в теории местного самоуправления, поскольку оно представляет возможность определить субъект местного самоуправления по признаку наличия общего интереса в решении вопросов местного значения на локальной территории, что затрагивает социальную, связанную с самоорганизацией в решении общих интересов, составляющую.

Мировой опыт в области самоуправления свидетельствует об эволюционном саморазвитии общественных процессов, которые служат основой для становления самоуправленческих начал локальных сообществ. Важной частью этих процессов является постоянное совершенствование взаимодействия органов местной власти и низовых общественных форм объединения граждан. Первичными формами территориального общественного самоуправления выступали локальные общины, основанные на принципах солидарности, взаимопомощи и единых религиозных верованиях, а также исторические формы местного самоуправления. Таким образом, территориальное общественное самоуправление, как активность локальных сообществ, является определенным этапом социального развития населения в рамках отдельного муниципального образования и гражданского общества.

Если исходить из российских исторических традиций, то актуальным становится вывод относительно местного самоуправления, сделанный Л.А. Велиховым, который отмечал, что самоуправление сводится к возложению на местное общество части задач государственного управления. С его точки зрения, становится очевидным, что любая публичная власть – это есть продолжение государственной [1]. Отсюда следует, что самостоятельность

местного самоуправления по отношению к государственной власти не способствует эффективному развитию российского общества.

Актуализация идеи территориального общественного самоуправления в сложившихся современных условиях была предопределена сложившейся тенденцией к децентрализации государственного (муниципального) управления во многих сферах. Организация деятельности на уровне локального сообщества в области решения местных задач жизнеобеспечения представляется как наиболее эффективная в сложившихся условиях сложноорганизованного и непрерывно изменяющегося общества, в котором реализация общегражданских прав происходит не только в политических партиях и крупных социальных организациях, но и на уровне местных сообществ, с которыми индивидууму приходится сталкиваться в повседневной жизни.

Осмысление категории «сообщество» началось еще во времена античных философов, где основной акцент ставился на локальную близость и непосредственность общения между членами сообщества [9, с. 260]. Постепенно, с XVII века, происходит наслоение определений категории «сообщество» (в английском варианте «community»), которое начинает определять не только отдельных граждан на определенной географической территории, но и общность их повседневных интересов, связанных с решением проблем совместного проживания.

Примерно с XVII – XVIII вв. на фоне развития рыночных связей сформировалось представление о соглашении между сторонами (государством и гражданином). Тем самым была намечена черта, которая разделяет функции государства и самоорганизующегося общества, что стало толчком к росту гражданской сознательности и ответственности индивида. В свою очередь вычленение понятия «сообщества» из «общество» («society») произошло под влиянием возросшего значения городов, цехового производства, отказа от проживания на «своей земле». Однако, четкого определения «сообщество» в научной социологической литературе того времени не было, что явилось следствием активных современных дискуссий о сущности и значении местного локального сообщества.

В основном документе, определяющем международно-правовую основу местного самоуправления, Европейской Хартии местного самоуправления, не регламентируется понятие «местное сообщество», при этом закрепляется понятие «местное самоуправление», которое определяется как «право и реальная способность органов местного самоуправления регламентировать значительную часть

государственных дел и управлять ею, действуя в рамках закона, под свою ответственность и в интересах местного населения»[2, с. 2]. Исследователи В.В. Гасий и Ю.В. Филиппов отмечают, что «понятия сообщества, развития, хозяйства являются достаточно знакомыми и не требуют дополнительных пояснений. Однако если мы подставим к ним прилагательное местное, точный смысл их передать достаточно сложно» [6, с. 64]. Выделяют два вида понятия «сообщества»:

1. «Сообщество интересов» – отношения между индивидуумами, которые ограничены в рамках определенного института, а не территорией.
2. «Сообщество места» – разноплановые отношения людей, объединенных одной территорией.

В контексте определения локального сообщества возможно выделить его основные характеристики:

1. Общность людей (историческая, культурная, соседская и др.).
2. Территория.
3. Социальное взаимодействие (нормы и правила поведения, отношения между членами сообщества).
4. Идентификация с другими членами сообщества (чувство принадлежности, сопричастности, ответственности).

Обобщая вышесказанное, отметим, что понятие местное сообщество представляет собой мозаичное пространство из различных локальных социальных групп, в том числе и территориального общественного самоуправления, которое в свою очередь предполагает естественное образование на фундаменте индивидуальных и межгрупповых взаимодействий индивидуумов, в границах определенной локальной территории.

Территориальное общественное самоуправление создается жителями независимо от их политических убеждений, социального положения и статуса для взаимодействия с органами местной власти в сфере благоустройства территории, жилищно-коммунального хозяйства, организации культурно-массовых мероприятий, охраны общественного порядка и т.п. Чувство сообщества и сопричастности к местной жизни является решающим фактором в процессе интеграции индивидуума в территориальное общественное самоуправление. Таким образом, чувство единения с другими членами локального сообщества, которое основывается на принципах как индивида, так и сообщества, связано и с позитивной оценкой будущих достижений для сообщества.

Степень формализации территориального общественного самоуправления, во многом зависит от масштабов реализованной деятельности локального сообщества. Территориальное общественное самоуправление как социальное явление может характеризовать разовые и краткосрочные инициативы локального сообщества, которые не предполагают сложной кооперации участников для получения позитивного результата. В данном случае имеет место быть временное взаимодействие членов локального сообщества, основанное на чувстве сопричастности и взаимопомощи. Такая разовая коммуникация имеет все шансы перерасти в формализованную структуру территориальное общественное самоуправление, с четкими регламентирующими правилами и органами управления. Такой переход от стихийности к структурированности определяется, прежде всего, желанием участников сообщества иметь специальные формализованные структуры для реализации своих инициатив.

Следует отметить, что проблематика общественного самоуправления на определенной территории получила наибольшую разработку в социально-политических исследованиях социальных стран. Их опыт функционирования и взаимодействия общественного самоуправления представляет интерес для современной России.

Яркие примеры развития территориальных (соседских) обществ являет Германия, где гражданское общество считается «третьим сектором» между рынком и государством: треть всех граждан отдает обществу время, идеи и средства [4, с. 3]. Профессор, доктор социологии Гейдельбергского университета Хельмут К. Анхайер в книге «The International Encyclopedia of Civil Society» рассматривает многоаспектность явления «гражданское общество» через призму принципа субсидиарности, который представляет собой распределение ролей между государством и обществом в решении общественно значимых задач [8, с. 25]. Он отмечает, что германское локальное общество всегда было мощным противовесом концентрации государственной власти. В свою очередь, правительство проводит меры по поддержке социальной активности граждан и их работы на общественных началах, в которой в настоящее время задействовано примерно шесть млн. из 23 млн. человек [7, с. 2]. Государственный патронаж германских общин обусловлен рядом причин. Во-первых, способность этих общин как структур гражданского общества более эффективно и оперативно, чем государство, решать большинство проблем на

коммунальном уровне, тем самым оно (государство) освобождается для реализации более масштабных задач. Во-вторых, потому что именно на низшем уровне проблемы социального управления близко касаются непосредственных интересов граждан, идет включение граждан в управление. В-третьих, в ходе участия членов местных сообществ в управлении своими делами у них формируется гражданская позиция и гражданская ответственность, тем самым коммунальное управление становится «школой демократии на местном уровне».

Процесс формирования большого количества органов территориального общественного самоуправления в муниципальных образованиях России в настоящее время идет несколько противоречиво. В отдельных районах территориальное общественное самоуправление смогло стать активным участником в решении вопросов местного значения и вступить во взаимовыгодный диалог с местной властью. В тоже время, имеет место быть отчуждение населения от социально-политической жизни в отдельных муниципальных образованиях, разобщенность между гражданами, замкнутость местной власти в решении своих задач. Ко всему прочему, несовершенный инструментарий вовлечения территориального общественного самоуправления в процессы управления муниципальным образованием приводит к тому, что локальное сообщество замыкается в решении своих отдельных задач, не рассматривая работу на перспективу и недооценивая свои ресурсы в решении более глобальных проблем.

Активизация участия жителей в территориальном общественном самоуправлении, преодоление его пассивности во многом зависит от степени организационного и экономического укрепления муниципалитетов, являющихся партнерами общественных объединений, наделенными властью. Поэтому к числу одного из приоритетных направлений деятельности местных властей относится разработка и реализация комплекса мер по муниципальному просвещению. В свою очередь, дееспособные локальные сообщества содействуют росту влияния муниципалитетов и улучшению качества их работы. Система территориального общественного самоуправления расширяет самостоятельность органов местного самоуправления, их независимость от государственной власти. Тем самым она выступает как фактор демократизации общественной жизни в России и как признак гражданского общества.

Однако сложившаяся ситуация в российском социуме – противоречивость массового сознания: желание активной реализации демократических

свобод столкнулось с недопониманием существующих коридоров для действия, недоверием к местным органам власти и собственным силам. Обозначенные колебания в обществе не способствуют укреплению горизонтальных связей в локальном социуме для полномасштабного функционирования территориального общественного самоуправления, как института гражданского общества. В результате объективных социально-экономических причин и субъективных факторов в настоящее время ощущается стагнация локального сообщества в сфере активного участия в территориальном общественном самоуправлении и, тем самым, развитии гражданского сознания. Принимая во внимания перспективы развития территориального общественного самоуправления, ключевым остается вопрос помощи публичной власти локальному сообществу и отдельным гражданам понять свою сопричастность в вопросах самодеятельности и решении локальных проблем, что благоприятно отразится и на активности местного сообщества, осознании перспектив и эффективности территориального общественного самоуправления.

ЛИТЕРАТУРА

1. *Велихов Л.А.* Основы городского хозяйства: Общее учение о городе, его управлении, финансах и методах хозяйства. М., 1996.
2. Европейская Хартия местного самоуправления, вступившая в силу 01.09.1988 г. ст. [Электронный ресурс]. [Сайт]. – Режим доступа: <http://conventions.coe.int/treaty/rus/Treaties/Html/122.htm>. 19.03.2014
3. *Новинская М.И.* Коммунитарная парадигма: модификация левой идеи в западной политической культуре// Мировая экономика и международные отношения. М., 2000. № 4.
4. Онлайн-версия журнала «Deutschland» // сервис издательства «Frankfurter Societäts – Medien GmbH» (Франкфурт-на-Майне) в сотрудничестве с Федеральным министерством иностранных дел (Берлин) [Электронный ресурс]. [Сайт]. – Режим доступа: <http://www.deutschland.de/ru.html>. 20.03.2014
5. Федеральный закон от 06.10.2003 г. № 131 – ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации».

- Ст.27. [Электронный ресурс] – Режим доступа: http://www.consultant.ru/popular/selfgovernment/57_5.html#p814. 19.03.2014
6. *Филиппов Ю.В. Гассий В.В.* Развитие местных сообществ// Муниципальная власть, М., 2004. № 11–12.
 7. *Шайян Ж.* Гражданское общество. Журнал «Deutschland».25.05.2009. [Электронный ресурс]. [Сайт]. – Режим доступа: [http://www. magazine-deutschland.de/ru/article-en/article/article/grazhdanskoe-obshchestvo.html](http://www.magazine-deutschland.de/ru/article-en/article/article/grazhdanskoe-obshchestvo.html). 20.11.2013
 8. *Helmut K. Anheier* The International Encyclopedia of Civil Society.// Publisher: Springer; 1st Edition. edition (December 16, 2009). 2009.
 9. *Parrish R.* The changing nature of communities// Strategies: Journal of Theory, Culture & Politics. 2002. Vol.15. № 2.

REFERENCES

1. *Velihov L.A.* Fundamentals of urban economy: General theory of the city, its SRI management, finance, and management methods. M., 1996.
2. European Charter of Local Self-Government, which entered into force on 01.09.1988, the Art. [Electronic resource]. [Website]. - Mode of access: <http://conventions.coe.int/treaty/rus/Treaties/Html/122.htm>. 19.03.2014
3. *Novinskaya M.I.* Communitarian paradigm: a modification of the left ideas in Western political culture / / World Economy and International Relations. M., 2000. № 4.
4. Online version of the journal «Deutschland» / / publishing service «Frankfurter Societäts - Medien GmbH» (Frankfurt am Main), in cooperation with the Federal Ministry of Foreign Affairs (Berlin) [electronic resource]. [Website]. - Mode of access: <http://www.deutschland.de/ru.html>. 20.03.2014
5. Federal Law of 06.10.2003 № 131 - FZ "On general principles of organization of local self-government in the Russian Federation." Article 27. [Electronic resource] - Access mode: [http://www.consultant.ru/popular/selfgovernment/57_5.html # p814](http://www.consultant.ru/popular/selfgovernment/57_5.html#p814). 19.03.2014
6. *Filippov V. Gassiy V.V.* Development of local communities / / Local Authorities, April 2004. № 11-12.

7. *Shaya J.* Civil Society. Magazine «Deutschland» .25.05.2009. [Electronic resource]. [Website]. - Mode of access: [http://www. Magazine-deutschland .de/ru/article-en/article/article/grazhdanskoe-obshchestvo.html](http://www.Magazine-deutschland.de/ru/article-en/article/article/grazhdanskoe-obshchestvo.html). 20.11.2013
8. *Helmut K. Anheier* The International Encyclopedia of Civil Society. / / Publisher: Springer; 1st Edition. edition (December 16, 2009). 2009.
9. *Parrish R.* The changing nature of communities / / Strategies: Journal of Theory, Culture & Politics. 2002. Vol.15. Number 2.

23 июня 2014 г.
